

# LAS CLASES DOMINANTES, LA LEGISLACIÓN Y LOS MÁRGENES DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA. EL SALVADOR A MEDIADOS DEL SIGLO XIX<sup>1</sup>

Antonio Acosta  
Universidad de Sevilla  
aacosta@us.es

*La corrupción política es una práctica registrada en la historia desde la antigüedad y que ha sido estudiada extensamente en todas sus variantes por las ciencias sociales en el siglo XX. Normalmente se entiende como una violación de la ley, con el objeto de obtener una ganancia no necesariamente económica. Pero quién y por qué redactó y aprobó la ley. La legislación, en general, establece determinadas barreras que varían en cada sociedad en relación con lo que puede ser considerado corrupción, por lo que parece pertinente quiénes y por qué aprobaron dichos márgenes y no otros. El artículo propone que al menos los historiadores, al considerar la corrupción, deberían estudiar también los procesos de aprobación de ciertas leyes porque éstos podrían ser considerados también como prácticas corruptas.*

**PALABRAS CLAVE:** *Corrupción política, legislación, clase dominante, El Salvador, España, siglos XIX-XX.*

## **RULING CLASSES, LAW AND LIMITS OF POLITICAL CORRUPTION. MID-19<sup>TH</sup> CENTURY EL SALVADOR**

*Political corruption is a practice that has occurred in history since antiquity and which has been studied in all its varieties extensively by social sciences in 20<sup>th</sup> century. It is usually understood as a violation of the existing law within a society with the aim of obtain some profit, nor necessarily economic. But who wrote and approved that law and according to which interests is never taken into consideration by scholars. Laws in societies establish different limits in relation with what can be considered corruption, so it is relevant to wonder who and why fixed those limits and not others. This article proposes that at least historians,*

1. El presente trabajo se enmarca forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación I+D+i HA2012-34095.

[Recibido: 4/3/2014 - Aceptado: 26/6/2014]

*when considering corruption, should study also the processes of approving certain laws because they could be considered also practices of corruption.*

KEYWORDS: *Political corruption, Law, Ruling class, El Salvador, Spain, 19<sup>th</sup>-20<sup>th</sup> centuries.*

## I

La corrupción política es un tema ampliamente tratado por las ciencias sociales como mínimo desde hace más de medio siglo y la producción bibliográfica sobre el mismo se ha disparado hasta unos niveles inmanejables en las últimas décadas en multitud de países de los cinco continentes. El crecimiento económico de la segunda mitad del siglo XX y de lo que va transcurrido del siglo XXI ha acelerado y aumentado los casos relacionados con lo que tradicionalmente se considera corrupción política en todas sus variantes, así como su cuantía en valor monetario. En todo caso, se trata de prácticas que se conocen en diversas culturas desde la antigüedad, desde el Egipto faraónico, por ejemplo, hasta la actualidad en nuestros países, pero la preocupación académica es relativamente reciente.

Solo como un ejemplo del crecimiento de la literatura académica en las últimas décadas, merece recordarse, entre otras publicaciones destacadas, la que ya en 1989 Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. Levine editaron en lo que denominaron un *Handbook* sobre corrupción política, de más de 1.000 páginas.<sup>2</sup> En ella se incluían contribuciones de unos 50 autores, entre los que estaban Jacob von Klaveren, que ya había escrito sobre el problema en la década de 1950; Gunnar Myrdal, Samuel Huntington, Jeremy Boissevain, Daniel Lowenstein o los mismos Arnold J. Heidenheimer y Victor T. Levine. Los editores llevaron a cabo un esfuerzo sistematizador y ordenaron los trabajos según las diferentes perspectivas desde las que ya entonces se abordaba el problema.<sup>3</sup>

El citado libro comenzaba con una primera parte dedicada a lo que llamaba el «Contexto del análisis», en la que se pasaba desde los conceptos y definiciones hasta las percepciones sociales. Una segunda parte se dedicaba a «corrupción y desarrollo sociopolítico», la tercera trataba sobre «Vulnerabilidad a la corrupción; variación entre sistemas» y terminaba con una cuarta parte dedicada a «Distinciones, reacciones y efectos» de la corrupción. No sería necesario recordar que la cuestión se abordaba desde disciplinas que iban de la sociología a la ciencia política y de la economía al derecho, naturalmente pasando por la historia; y que, además, se pasaba revista a diferentes países incluyendo secciones específicas para los países comunistas —insisto en que el trabajo se publicó en 1989— y para los Estados Unidos. Aunque importante, este *Handbook* era solo una gota

2. HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michel y LEVINE, Victor T. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 1989.

3. Es relevante aclarar que el término problema se utiliza aquí desde el punto de vista del análisis científico y no desde la política porque después se tratará de aclarar para quién es un problema la corrupción y para quién no.

en el mar de la enorme producción académica que ya por aquellos años comenzaba a dispararse en torno a la corrupción política, pero era significativo el esfuerzo que ya hace años se hacía sobre el asunto.

En España, desde donde esto se escribe, precisamente la cuestión de la corrupción es hoy de una actualidad y de una gravedad asfixiantes, tanto desde el punto de vista ciudadano como desde el de las consecuencias económicas. Lógicamente el problema ha sido motivo de especial atención no solo en el interior del país sino a escala europea.<sup>4</sup> En este contexto y por la común tradición histórica, parece pertinente referirse a América Latina. La región también comenzó a ser objeto de reflexión desde la perspectiva del asunto que nos ocupa desde hace años. Dejando al margen estudios puntuales en los que se referían algunas irregularidades administrativas y económicas, en 1982 Horst Pietschmann realizó la primera reflexión general sobre la cuestión en la Hispanoamérica colonial en las que encontraba cuatro tipos básicos de corrupción en Indias: comercio ilícito, cohechos y sobornos, favoritismo y clientelismo, y por último venta de oficios y servicios burocráticos.<sup>5</sup>

Parece claro que todas las variantes de irregularidades y violaciones de las leyes que se engloban o que tienen relación con la expresión corrupción política, debieran ser diferenciadas ante todo por períodos cronológicos correspondientes a distintas formaciones económico-sociales y a modelos de Estados correspondientes a los mismos, con problemas especiales en fases de transición entre ellos. Valga un simple ejemplo. En el siglo XVI, Carlos V todavía premiaba los servicios prestados por sus súbditos con prebendas y rentas de la Monarquía, precisamente como se hacía en la Edad Media, lo cual llevaba a algunos de los beneficiarios a entrar en colisión con intereses fiscales de la propia Corona. Era el caso de los oficiales de la Real Hacienda en Indias que participaban en operaciones de conquista, por lo cual eran premiados con encomiendas de indios. De esa forma se veían obligados a defender al mismo tiempo sus negocios particulares, en tanto que encomenderos, y los intereses de la Hacienda del rey, entrando así en conflictos de difícil solución.<sup>6</sup> Hoy se veía esto como una forma de corrupción, pero entonces se trataba de un problema típico de transición de un modelo de formación económico-social y de prácticas en la gestión del Estado, a otro que todavía no estaba consolidado.

Otro caso singular en el período colonial americano lo constituyeron los muy conocidos «repartos» de mercancías de los corregidores, un negocio comercial privado que no estaba previsto en el ordenamiento jurídico ni administrativo del sistema colonial. Venía

4. El Informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la corrupción, presentado el 3 de febrero de 2014, además de establecer que es un problema que afecta a todos los Estados de muy diversas maneras, sitúa a España entre los países más corruptos de la Unión. Ver: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm)>.

5. PIETSCHMANN, Horst, «Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa». *Nova Americana*, vol. 5, 1982, pp. 11-37.

6. ACOSTA Antonio, «La formación del Estado Moderno y la Hacienda colonial a comienzos del siglo XVI», en BERENGUER CEBRIÁ, Ernest (ed.). *De la Unión de Coronas al imperio de Carlos V*, Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Carlos V y Felipe II, Madrid, 2001, pp. 463-496.

derivado de los problemas financieros de la monarquía española —pero no solo de ella— que, como consecuencia de los cuales, decidió poner en venta determinados cargos de la administración. Las altas cantidades que se llegaban a pagar por muchos corregimientos en Indias movían a sus ocupantes a resarcirse emprendiendo lucrativos negocios que perjudicaban a otros perceptores de rentas procedentes del trabajo indígena, como la propia corona y otros particulares.<sup>7</sup>

Después de Pietschmann otros muchos autores también se han dedicado a estudiar el problema, no solo sobre el período colonial sino también en el republicano.<sup>8</sup> Entre la producción sobre América Latina y en la línea del *Handbook* citado antes, merece mencionarse el volumen conjunto editado por Walter Little y Eduardo Posada Carbó en 1996, con estudios comparativos sobre la corrupción política en Europa y América Latina, y colaboraciones de Anthony McFarlane, Rory Miller, José de Souza Martins, Alan Knight, R. Andrew Nickson, Walter Little y Antonio Herrera. El volumen comenzaba con las reformas borbónicas en América, continuando con el largo período desde la independencia hasta la crisis de 1929 y siguiendo con estudios contemporáneos sobre Brasil, México, Paraguay y Venezuela hasta fines del siglo XX. De otro lado, otros autores se dedicaron en el libro a Francia, Italia, Gran Bretaña o España.<sup>9</sup>

Ante este panorama y la abrumadora producción mundial sobre diversas formas y dimensiones de corrupción política,<sup>10</sup> en principio pareciera que se hace difícil poder presentar algo más que no sea otro estudio de caso que añadir al enorme catálogo ya existente, tanto para el período colonial como para el contemporáneo de América Latina. Sin embargo esta propuesta expondrá, en primer lugar, una selección de ejemplos sobre un caso latinoamericano, el de El Salvador en la segunda mitad del siglo XIX pero, al mismo tiempo, aportará unas reflexiones de carácter teórico a partir de este caso y en comparación con el de la España actual, para intentar contribuir a una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción política.

7. Sobre crisis en monarquías europeas y venta de cargos, ver KIERNAN, V. G. (1980), *State and Society in Europe. 1550-1650*, Basil Blackwell, Oxford. Sobre la crisis de la monarquía española desde fines del siglo XVI, ver ULLOA, Modesto, *La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Librería Sforzini, Roma, 1963. Sobre corregidores y repartos, por ejemplo en Perú, MORENO CEBRÁN Alfredo, *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII*, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1977; GOLTE Jürgen, *Repartos y rebeliones. Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*, IEP, Lima, 1980.

8. De entre ellos, merece recordarse en este sentido a QUIROZ, Alfonso, quien se ocupó del problema en varias ocasiones y publicó su último libro *Corrupt Circles. A History of Unbound Grafts in Peru*, Woodrow Wilson Center and The Johns Hopkins University Press, Washington and Baltimore, 2008.

9. LITTLE, Walter Little y POSADA CARBÓ Eduardo (eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Institute of Latin American Studies, London, 1996.

10. FRIEDRICH, Carl J., «Corruption Concepts in Historical Perspective» y KLAVEREN, Jacob von Klaveren, «The Concept of Corruption», en HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michel y LEVINE, Victor T. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick and London 1989, pp. 15-24 y 25-28 respectivamente.

## II

El Salvador, el país más pequeño del istmo centroamericano, comenzó a funcionar de forma independiente en 1839, tras romperse la Federación de Provincias Unidas del Centro de América después de algunos años de convulsa convivencia, si bien su confirmación como país soberano data de comienzos de la década de 1860. A pesar de su reducido tamaño, en El Salvador estuvieron presentes en el siglo XIX algunas de las características económicas y políticas de otros países de la región y, en el siglo XX, fue escenario de acontecimientos y procesos de la mayor relevancia en la historia del continente.

La sociedad de El Salvador, con casi 400.000 habitantes a mediados del XIX, era ya notablemente heterogénea y desigual antes de 1850. Las diferentes relaciones que los distintos sectores sociales establecían con la tierra, con la fuerza de trabajo, con las primeras formas de capital y con los mecanismos para regularlas marcaban los contrastes en su interior. Estas relaciones caracterizaban las formas de producción y de distribución entre los actores que participaban en el proceso económico, y facilitaban el acceso y el mantenimiento en el poder por parte de quienes lo detentaban. Ello explicaba la existencia de campesinos en gran medida autosuficientes, de pequeños y medianos agricultores, de hacendados, de colonos, de comerciantes grandes y pequeños, de trabajadores urbanos que podían también tener acceso a tierra, etc. Precisamente la naturaleza de estas diferencias, que nacieron durante el período colonial, estuvo en el origen del incremento de las desigualdades, que se acentuaron y se hicieron más complejas, obviamente, con el crecimiento económico de la segunda mitad del siglo sobre nuevas bases materiales y relaciones de producción.

Los sectores dominantes de la sociedad salvadoreña, que formaban parte antes de la independencia de los más amplios grupos de poder del territorio de la antigua Audiencia de Guatemala, tenían un carácter precapitalista, y su derecho a la tierra y a la mano de obra se fundaba en la naturaleza colonial de la sociedad, con origen en la conquista y en la posterior evolución del imperio español. A mediados de siglo se inició una lenta transformación de estas minorías en una burguesía que se consolidaría en el siglo XX, si bien con rasgos particulares.<sup>11</sup> Esta clase cumplía funciones específicas en la estructura económica de El Salvador, del mismo modo que sus semejantes lo hacían en otros países de la América española: controlaba gran cantidad de tierra y buena parte de la producción agraria; participaba, junto a agentes extranjeros, en la canalización al mercado externo no solo de su producción sino también de la de otros productores menores, así como en la importación de bienes al mercado interno; utilizaba fuerza de trabajo en una diversidad de condiciones, todas muy ventajosas, si bien no siempre en la cantidad demandada; y

11. Hace algunas décadas una parte de la historiografía latinoamericana acordó el uso del término oligarquía para denominar, en sentido amplio, a esta clase dominante, no del todo homogénea pero cuyos componentes compartían rasgos básicos. Basta recordar a TORRES-RIVAS, Edelberto como autoridad en este punto en su *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, EDUCA, San José, 1971. Aunque con matices, otros autores en la misma línea teórica son Jorge Graciarena, François Bourricaud y Henri Favre.

manejaba la moneda y el crédito en magnitudes acordes al exiguo tamaño de la economía, y en condiciones difícilmente mejorables para sus intereses. Junto a ello, también comenzó a crear negocios de clara naturaleza capitalista aunque, como he dicho, sería prematuro calificarla en estricto sentido de burguesía porque todavía utilizaba abundante mano de obra mediante relaciones no plenamente asalariadas. Con el proceso de crecimiento económico iniciado a mediados de siglo como consecuencia de los efectos del oro californiano, en primer lugar, y de la Revolución Industrial, en un segundo momento, la clase dominante acompañó el camino de su evolución con su incorporación al creciente mercado internacional. El producto dominante en las exportaciones desde la época colonial era el añil, pero entre 1850 y 1875 el café creció en superficie de cultivo y en precio internacional, y a fines de la década de 1870 se había convertido en el principal producto de exportación en términos de valor.

En los años 1840, apenas una década después de la ruptura de la Federación de Provincias del Centro de América, un sector de la minoría social dominante comenzó a reorientar el manejo de la política. Para ellos se trataba de organizar un aparato estatal, diseñándolo para servir a sus expectativas en las posibilidades que ahora se presentaban. Y si lo conseguían, se les abrirían las puertas de lo que en términos de la época se denominaba progreso, redefiniendo y reforzando su papel dominante en la sociedad.<sup>12</sup> Desde antes de mediados de siglo y en los años siguientes, elementos destacados de la minoría propietaria que comenzó a encumbrarse con la nueva apertura del país al mercado internacional ya ocupaban puestos en la Asamblea Nacional y en el gobierno. Desde ambos poderes del Estado elaboraban y aplicaban la legislación aprovechando en parte la que ya existía, y aprobando leyes nuevas adecuadas a sus nuevos objetivos. Algunos nombres son relevantes para que, conociendo al menos su posición política y algo de su biografía, los conceptos del análisis social no queden reducidos a etiquetas huecas.<sup>13</sup> Así, algunos de ellos habían sido o serían pronto presidentes de la República, o de la Asamblea Nacional, como Eugenio Aguilar, Francisco Dueñas, José María San Martín, Rafael Campo, Santiago González, Juan José Bonilla o Teodoro Moreno. Otros fueron o llegarían a ser muy relevantes hombres políticos, ministros, gobernadores departamentales y representantes en la Asamblea como Cayetano Bosque, Francisco Arbizú, Cruz Ulloa, Miguel Sáizar, Miguel Castellanos, Dionisio Aráuz, Nicolás Angulo, Emeterio Ruano, José María Zelaya, Darío Mazariego, Yanuario Blanco o Mariano Dorantes.<sup>14</sup> Todos ellos eran propietarios y algunos, empresarios muy activos que, desde el poder, negociaban y legislaban a la medida de sus intereses.<sup>15</sup> A continuación seleccionaré algunos casos, a título de ejemplos,

12. TORRES RIVAS, Edelberto, «La nación. Problemas teóricos e históricos» en LECHNER, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, 1981, p. 87-132.

13. Desde la primera presidencia de Francisco Dueñas, varios presidentes tuvieron la competencia de aprobar leyes que, después, eran refrendadas por la Asamblea.

14. Aunque elaboradas en tono institucional, ver la biografía de varios de ellos en *Historia del Órgano Legislativo de la República de El Salvador. 1824-2006*, Imprenta Albachrome, San Salvador, 2006, Tomo I.

15. Ver, por ejemplo, *Gaceta del Salvador en la República de Centro-América* (en adelante *Gaceta...*), 16 de febrero de 1849; 26 de enero de 1850; y 19 diciembre 1851.

para mostrar el tipo de actividades políticas que desarrollaban algunos de ellos en estos años.

Un sector estratégico en la nueva expansión agraria y comercial orientada al mercado exterior era el de las vías de comunicación, esto es, los caminos que se encontraban en un estado muy precario desde la época colonial. Las obras de los caminos, pero también de los puertos se convirtieron en una actividad fundamental para el proyecto oligárquico. Entre otros, a mediados de siglo, se trataba de mejorar el camino y el puerto de La Libertad, el más próximo a la capital San Salvador. Como en otros casos, en 1849 el gobierno llamaba a empresarios a presentar proyectos para las obras necesarias y al año siguiente aprobó una propuesta conjunta presentada por los Sres. José M.<sup>a</sup> Zelaya y Santiago Delgado. De la contrata que el gobierno firmó con ellos conviene destacar algunos detalles reveladores del tipo de relaciones entre particulares y el Estado ya por entonces. Aparte de otras actuaciones que se realizarían, el proyecto de Zelaya y Delgado incluía construir un camino de ruedas que permitiera el paso de dos carretas a la par, cada una de yunta de bueyes con un peso de entre 40 y 50 arrobas (de 460 á 575 ks), lo que da idea de las limitaciones debía tener el camino que existía entonces para el crecimiento del comercio en un puerto estratégico del país. Tanto para el trabajo del camino como para el del puerto, el gobierno se comprometía a facilitar a los contratistas 20 ó 30 presidiarios con su correspondiente escolta, corriendo por cuenta de los contratistas el rancho. Además el gobierno aportaba madera y otros materiales, y facilitaría el paso por las propiedades particulares que fuese necesario. Toda la obra costaría 7.000 ps y, según los empresarios, era el resultado de pretender conciliar el interés del gobierno con el suyo, porque en su mayor parte se pagarían de los ingresos fiscales generados en el mismo puerto, «sin gravar al Supremo Gobierno sus rentas ordinarias». Sorprende que el gobierno no considerara rentas ordinarias los derechos del comercio exterior. Era un argumento sin base e interesado para intentar destacar que la participación privada no tendría costes al Estado y sí, por el contrario, importantes beneficios.

Una prueba de la anterior afirmación en este caso tiene relación con la posición de los firmantes de la contrata. José María Zelaya había sido presidente de la Asamblea Nacional en 1848 y, siendo contratista del Estado, fue elegido de nuevo diputado. Pero más interesante aún es que, como miembro y secretario de la Cámara de Diputados de la República, aprobó y firmó un decreto que establecía que «en los delitos con heridos calificados de naturaleza leve... los alcaldes deberán conocer y terminar el proceso en juicio verbal, imponiendo al reo de ocho a tres días de prisión (sic), arresto, servicio en las cárceles u obras públicas...».<sup>16</sup> Es decir, que Zelaya actuaba simultáneamente, como empre-

16. *Historia del Órgano Legislativo...*, Tomo I, p. 99. Ver también *Gaceta...*, 4 de febrero y 1 de marzo de 1850. En 1851 José M.<sup>a</sup> Zelaya fue uno de los representantes de El Salvador en un nuevo intento de recuperar la «nacionalidad» centroamericana, la Representación Nacional de Centroamérica que incluía a Guatemala, Honduras y El Salvador. *Gaceta...*, 23 de mayo y 10 de octubre de 1851.

sario contratista con el gobierno al que pedía prisioneros para su obra, y como diputado, miembro de un poder del Estado, que legislaba a favor de condenar a personas a obras públicas por heridas leves, en un ejercicio de poner la justicia al servicio de intereses económicos privados, tanto suyos como de otros empresarios en similares circunstancias. La utilización de presos en obras públicas fue regulada por ley en mayo del mismo año (si no lo estaba antes) con lo que el Estado ponía todos sus «recursos» disponibles al servicio del progreso.<sup>17</sup>

Naturalmente el problema de los caminos era una cuestión de Estado y, en la medida en que el Estado estaba siendo construido por representantes de la clase dominante que controlaban las instituciones y los poderes centrales, era una cuestión relevante para los intereses de la clase que aquellos representaban. Por ello los presidentes de la República, que en general eran también propietarios y algunos grandes empresarios, se interesaban directamente por dicho en su gestión política y en sus visitas a los departamentos del país, asignando ingenieros que se encargasen de los caminos existentes y del trazado de otros nuevos que beneficiaran a agricultores y comerciantes.<sup>18</sup> Así, el presidente Rafael Zaldívar, en una de sus visitas, en febrero de 1879 se dirigió a la zona occidental del país, acompañado del ministro de Instrucción Pública y Beneficencia, de un H. Keller, ingeniero hidráulico, y del conocido ingeniero y empresario Juan Luis Bueron para impulsar trabajos en el nuevo camino que avanzaba desde Opico a Coatepeque, en una zona de terrenos muy feraces y clave para la relación con San Salvador y con La Libertad, como parte de la conexión entre Santa Ana y la capital, esto es, la principal zona cafetalera.<sup>19</sup> La rápida expansión del café acentuaba el carácter estratégico de los caminos de los Departamentos de Sonsonate y Santa Ana que conducían cada año el grano hasta el puerto de Acajutla. A fines de los años 1870 se estaba reforzando especialmente aquella zona dado que era en aquellos distritos, sobre todo en Santa Ana, donde «se notaban más florecientes los progresos de la industria», y los trabajos se sucedían desde años atrás en el área. En febrero de 1877, el notario de Sonsonate Dionisio Aráuz, en escritura firmada en su propia escribanía, aparecía junto a su hermano Fidel como contratista del mantenimiento del camino carretero del puerto de Acajutla a la cumbre de Los Naranjos por 12.000 ps anuales, que recibirían cada año del Tesoro público. Para garantizar su trabajo ambos estaban hipotecando una finca de café llamada «El Águila» sita en el distrito de Sonsonate y en ejidos de Nahuizalco y Juayúa, y seis caballerías de la hacienda Chigüigua, en el mismo distrito, cercadas y cultivadas.<sup>20</sup>

17. Poco tiempo después, a iniciativa del gobierno, la Asamblea General decretó que, a la vista de que los reos se fugaban porque las cárceles no eran seguras y burlaban a la justicia, la Corte Suprema de Justicia podría aplicar la pena de obras públicas en determinadas circunstancias. *Gaceta...*, 23 de mayo de 1849.

18. *Diario Oficial* (en adelante *Diario...*), 6 de marzo de 1878.

19. *Diario...*, 13 de febrero de 1879.

20. *Diario...*, 27 de abril de 1878. La escritura es de 21 de febrero de 1877. Era otro caso de hipoteca de fincas situadas en ejidos.



Dionisio Aráuz era miembro de una familia con recursos de Sonsonate. Fue primero abogado desde comienzos de la década de 1870, pronto fue notario, enseguida cafetalero, juez y representante en la Asamblea Nacional. No consta que en el mismo año de 1877 fuera diputado, pero sí lo fue en los siguientes años mientras que era contratista del Estado, y mantuvo su escribanía abierta a su nombre por años simultaneando las dos actividades. En la Asamblea coincidía con Teodoro Moreno y otros miembros destacados de la oligarquía. En 1882 seguía siendo diputado y repitió su cargo durante varios años hasta la segunda mitad de la década. Como se ha adelantado, al igual que hicieron otros componentes de su clase social, como Cruz Ulloa, José Rosa Pacas, Cornelio Lemus, o Miguel Sáizar, propietarios y varios de ellos cafetaleros, Dionisio Aráuz también llegó a ocupar cargos en el sistema judicial, como juez y, en 1880, Magistrado de la corte de Santa Ana.<sup>21</sup> Esta combinación de puestos en diversos poderes del Estado, al mismo tiempo que mantenía su actividad empresarial vinculada a la tierra y al café, le permitía defender desde cada uno de ellos sus intereses que eran, de hecho, los del mismo sector social al que pertenecía. El caso de Aráuz no fue único y representaba, como otros, un buen ejemplo de toma del control del Estado por parte de los grupos dominantes. En otras palabras, era la mejor expresión del carácter de clase del Estado. A caballo entre la política y los negocios, en abril de 1878 Aráuz, a quien por su actividad privada no le faltaría información sobre el mundo de las propiedades inmobiliarias, también se dedicaba, conjuntamente con un destacado agente comercial, empresario y prestamista, el español Joaquín Mathé, a vender fincas en Sonsonate situadas en el camino real al puerto de Acajutla.<sup>22</sup>

Por otro lado, solo algunos años antes, en 1856 el presidente de la República Rafael Campo, también un hacendado y cafetalero de Sonsonate, en el occidente del país, había decidido crear una Junta de Hacienda por interés del gobierno en dar publicidad y transparencia a todo tipo de contrataciones que firmara el Ejecutivo, en su mayoría relacionadas con la agricultura y con las finanzas del Estado.<sup>23</sup> La Junta quedó formada por Juan José Bonilla, en aquel momento representante de la Asamblea Nacional y posteriormente Ministro de Hacienda y Guerra; por Felipe Chávez, administrador de alcabalas; y por José María Cáceres, antiguo Contador Mayor y ahora en la Tesorería General.<sup>24</sup> Pero se daba la circunstancia de que dos de los tres miembros de la Junta habían propuesto una contrata al Estado un año antes para construir una casa de oficinas en Nueva San Salvador de dos plantas

21. En *Diario...*, 12 de enero de 1878 Dionisio Aráuz era diputado. Y seguía siéndolo en 1882, *Diario...*, 19 de febrero de 1882. Por otra parte, en 1878 constaba como magistrado de la Cámara de 2.<sup>a</sup> Instancia de Santa Ana, *Diario...*, 10 de marzo de 1878 y en 1880 también lo era, *Diario...*, 28 de mayo de 1880.

22. *Diario...*, 18 de abril de 1878.

23. Decreto de creación de la Junta de Hacienda, *Gaceta...*, 10 de abril de 1856. El ministro de Hacienda y Guerra en estos momentos era Cruz Ulloa.

24. Sobre Juan José Bonilla, ver por ejemplo *Gaceta...*, 24 de enero de 1856, *Gaceta...*, 6 de junio de 1857 e *Historia del Órgano Legislativo...*, Tomo I, p. 107. Sobre Felipe Chávez, *Gaceta...*, 12 de abril de 1855. Sobre José M. Cáceres, *Gaceta...*, 18 de enero de 1855.

y 50 varas de frente, por 12.000 ps, para que las instituciones de la administración central se pudieran trasladar a la que era ya la nueva capital del Estado, Nueva San Salvador. Esta situación era una nueva muestra del uso que hacían miembros de la oligarquía de su posición en el aparato del Estado para su beneficio personal y del de su clase.<sup>25</sup>

Juan José Bonilla era un buen ejemplo del sector más activo de la oligarquía emergente. Tuvo una presencia constante en la primera fila de la actividad política que combinó con negocios privados durante buena parte del siglo. A comienzos de la década de 1850 ya era ministro de Relaciones Institucionales y Gobernación con el presidente Vasconcelos, fue presidente de la Asamblea Nacional en 1854, volvió a ser ministro en varias ocasiones con Francisco Dueñas en sus dos períodos presidenciales y ocupó durante años plaza de representante en la Asamblea. Como sucedió con numerosos miembros de la alta minoría dominante, Bonilla también se hizo cafetalero y en 1855 tenía su finca en Nueva San Salvador —la nueva capital que se aprobó después del terrible terremoto de 1854 y donde se estaba instalando buena parte de los hombres del poder. En efecto, cerca de las grandes casas que se estaban levantando en el centro de la ciudad y que pertenecían, entre otros, al rico comerciante Santiago Vilanova, al todavía coronel Ciriaco Choto, gobernador del Departamento de La Libertad, al gran comerciante José Antonio González, hermano del entonces todavía coronel Santiago González, a Francisco Dueñas, a José López, futuro ministro y gran cafetalero, al obispo de San Salvador, etc. Juan José Bonilla había desmontado ya 35 manzanas de terreno y tenía almácigos para trasplantar ese mismo año 20.000 pies de café.<sup>26</sup> Aprovechando su presencia en la nueva ciudad que se estaba construyendo, el volumen de obra que ello suponía y su influyente posición política, fue como Bonilla se asoció con otro miembro de la administración, Felipe Chávez, para proponer al gobierno la obra mencionada arriba.<sup>27</sup>

La construcción de la nueva capital avanzaba a la medida y como símbolo del poder económico que ya ostentaban los nombres mencionados, representantes de la clase dominante que estaba constituyéndose, frente a otras realidades que seguían vivas en el país pero que eran invisibles a los ojos de los poderosos salvo que un accidente los obligara a conocerla.

Teodoro Moreno fue uno de los más influyentes políticos y de más larga trayectoria de El Salvador en el siglo XIX. Comenzó su vida política en el plano municipal, como secretario de la ciudad de Santa Ana a comienzos de la década de 1850. Ya entonces entró como diputado a la Asamblea Nacional por el Departamento de Sonsonate. Posteriormente llegó a alcalde de la misma localidad, manteniendo su puesto en la Asamblea y, cuando en 1855 el Departamento se dividió en dos dando lugar a la creación del nuevo Departa-

25. Sobre el contrato, *Gaceta...*, 12 de abril de 1855.

26. «Un viaje a la Nueva Ciudad del Salvador», *Gaceta...*, 12 de abril de 1855. Una manzana de tierra equivale a 0,7 hectáreas.

27. *Gaceta...*, *Ibidem*.

mento de Santa Ana, Moreno llegaría a ser pronto gobernador del mismo. Tuvo la gran habilidad de mantenerse como diputado en la Asamblea y llegar a ser su presidente a pesar de los cambios políticos, que a veces fueron de gran importancia, como el que tuvo lugar en 1863 con el derrocamiento del general Gerardo Barrios, o el de 1871 en que el general Santiago González derrocó a Francisco Dueñas, o el de 1876, cuando la intervención militar de Guatemala produjo otro cambio de gobierno dando acceso a la presidencia a Rafael Zaldívar. Teodoro Moreno siguió siendo un hombre fuerte en su Departamento y en la Asamblea, frecuentemente como su presidente, puesto que ostentaba cuando tuvo lugar el hecho que aquí se comentará.

Desde muy temprano Moreno se involucró en la expansión del cultivo del café, como productor, que tuvo lugar de forma más intensa en el occidente del país, precisamente con la ciudad de Santa Ana como uno de los focos más importantes del mismo. Como en otros países, el auge del café tuvo que ver con una creciente presión sobre las tierras de los campesinos y pequeños agricultores, así como con el crédito no solo a los grandes productores, sino también a los pequeños. En estos últimos casos, los préstamos que se les hacían llegaban a alcanzar tasas de interés leoninas que, en El Salvador, llegaron a superar el 200 % anual.

Lógicamente, como productor de café, Moreno estaba directamente interesado en la evolución de estos procesos, por lo que no es extraño que tan pronto como en 1855, en una visita como gobernador a su distrito, el cafetalero, representante de la Asamblea Nacional, al pasar por los pueblos de indígenas, les había prevenido que sembrasen milpa, café y cacao, «designándole a cada individuo que tiene huerta, el número de árboles [de café] que deba sembrar, y en efecto se han allanado a cumplir esta disposición.» Esta recomendación a los pequeños campesinos que podría parecer razonable e inocua, estaba en el fondo ampliando el espacio para el crédito a los pequeños productores, en los términos indicados, que en caso de no ser devuelto conducía en breve espacio de tiempo a la pérdida de sus tierras que servían de aval a los préstamos.

Hacia 1880 el gobierno de El Salvador no tenía un proyecto claro de qué hacer con la agricultura y, específicamente, con la tierra, aunque el sector cafetalero era la fuerza determinante en el gobierno y la Asamblea Nacional. La presión por tierra era creciente sobre todo en occidente pero, por otro lado, el precio internacional del café estaba cayendo en el mercado exterior, como consecuencia de la crisis económica internacional de 1876. En febrero de 1880 el gobierno emprendió una campaña dirigida a los municipios del país con el objeto de promover de forma intensiva la diversificación de cultivos, incluyendo por supuesto el café. Las municipalidades debían formar almácgos de «plantas de rica producción» para repartirlas gratis y de forma equitativa entre los vecinos. El gobierno, por su parte, actuaría del mismo modo para influir con el ejemplo en el ánimo de los municipios. Se intentaba con ello ocupar nuevos espacios en el mercado internacional, dado que el precio del café no cesaba de descender. Además, la ley concedía primas a quienes cultivaran bálsamo, cacao, hule, maguey y café, en atención a su riqueza y a que su cultivo no era frecuente donde los agricultores se dedicaban casi exclusivamente a la siembra el maíz.

Pero el plan no tuvo éxito, los municipios no tenían ni recursos ni capacidad de gestión suficiente para conseguir el impulso de producción agraria que el gobierno pretendía, y éste a su vez no disponía de fondos para impulsarlo. En este tésitura, bajo influencia de los cafetaleros y a pesar de intereses fuertemente contradictorios, la Asamblea Nacional y el gobierno promovieron y aprobaron, en 1881 y 1882, dos leyes extinguiendo por una parte los ejidos municipales y, por otra, las tierras de comunidades de indígenas y ladinos, abriendo con ello la puerta a una creciente privatización de las mismas que de hecho ya había comenzado algunos años antes. Lo que interesa destacar aquí es que fue el cafetalero Teodoro Moreno, como presidente de la Asamblea, el ponente de dichas leyes en las que tenía un importante y directo interés personal.

Lógicamente cada uno de estos pasos era aprovechado por propietarios y empresarios para hacer negocios.<sup>28</sup> Uno más de los miembros de la Asamblea Nacional que desarrollaba actividades económicas por estos años era Darío Mazariego, también rico propietario en occidente. En 1878 Mazariego era senador y remitió un escrito al *Diario Oficial* explicando algunas de las ventajas y características del cultivo de uno de «frutos que está llamado a aumentar el catálogo de nuestras producciones... el cacao». Él tenía su finca en Sonsonate y en ella se ofrecía a facilitar consejos prácticos a quien deseara sembrar la semilla.<sup>29</sup> Merece recordarse que en aquellos momentos El Salvador importaba cacao de Ecuador, aunque se produjera en distintas zonas del país.<sup>30</sup> Su entusiasmo por el cacao lo llevó a publicar una serie de textos históricos sobre la planta. Poco después, Mazariego consiguió un contrato para vender al Estado, y que fueran distribuidas, semillas de cacao al objeto de impulsar su cultivo. De esta manera Mazariego obtenía diverso tipo de beneficios relacionados con la promoción de nuevos cultivos, a lo que no sería ajena su posición de senador en la Asamblea y su carácter de productor. Y en febrero de 1880 el ministerio de Gobernación daba instrucciones a Mazariego, como contratista, para que entregase al gobernador de Sonsonate 10.000 «mazorcas» de cacao para su distribución en las poblaciones del distrito.<sup>31</sup>

Pero estos esfuerzos no tuvieron éxito en muchos lugares. Las decisiones de los gobiernos llegaban hasta las zonas del interior más alejadas de la capital, donde campesinos y pequeños agricultores tenían que iniciarse en nuevos cultivos en los que no tenían experiencia. En el caso del café, estimulados por sus autoridades departamentales y municipales, no siempre salían adelante. Así, en Cuscatlán en 1880, después de haberles entre-

28. La lista de contratistas con el Estado y la cantidad de plántones de diversas especies proporcionados, en *Diario...*, 7 de junio de 1884.

29. Sobre Darío Mazariego como senador, *Diario...*, 15 de enero de 1878. Su escrito promocionando el cacao, *Diario...*, 20 de enero de 1878. Textos históricos en *Diario...*, 8, 9 y 10 de febrero de 1878.

30. Por ejemplo, el conocido comerciante, prestamista y agente financiero Miguel Lagos, ofrecía cacao de Gauayaquil de superior calidad por sacos de 6 arrobas «a un peso menos de como esté en otras tiendas.» *Diario...*, 19 de marzo de 1878.

31. *Diario...*, 12 de febrero de 1880.

gado a los pequeños agricultores los cafetos, a muchos los almacigos se les habían perdido.<sup>32</sup> Por su parte, muchos municipios, presionados por el gobierno, comenzaron a castigar a quienes no eran capaces de impulsar los nuevos cultivos en sus tierras e incrementaron el canon de ejidos hasta en un 500 %, lo que conducía evidentemente a una situación absurda y muy tensa.<sup>33</sup>

### III

Todos estos casos, entre otros que se podrían referir, incurrirían en lo que se pueden considerar diversas formas de corrupción, sintetizándolas en el aprovechamiento de la ocupación de cargos públicos —en los poderes legislativo y ejecutivo sobre todo, pero no exclusivamente— para obtener ventajas y beneficios en negocios privados o en posiciones de poder. Sin embargo, como es generalmente aceptado, la corrupción se produce cuando tiene lugar una desviación de la norma y, de acuerdo a este criterio, ninguno de estos casos eran técnicamente corrupción y, por supuesto, no eran constitutivos de delito.<sup>34</sup> Por el contrario, todo lo que se ha descrito era totalmente legal. No había leyes que prohibieran estos comportamientos o, incluso, como se ha visto, había algunas que los facilitaban. Dicho de otra forma, algunas de las personas mencionadas, representantes de la Asamblea Nacional, y sus colegas en el mismo poder legislativo o en otros cargos, aprovechaban la posibilidad de redactar y aprobar leyes en su beneficio y, a *sensu contrario*, no habían aprobado ni iban a aprobar leyes que prohibieran tales prácticas.

Cabría, entonces, preguntar si es que no existían actuaciones económicas que estuvieran prohibidas por la ley y fueran perseguidas por la justicia, y la respuesta es sí. Había por ejemplo fraudes en las aduanas nacionales cometidos por empleados públicos de menor nivel, o contrabando mercantil efectuado por comerciantes particulares, o producción ilegal y contrabando en el comercio de aguardiente —que era un estanco estatal—, además de otras actividades, todas las cuales estaban tipificadas como delito y eran juzgadas por el tribunal de Hacienda o por los ordinarios, según los casos, y castigadas con multas y penas de cárcel, si había lugar.

Esto conduce necesariamente a plantear por un lado, cuál era el límite legal para según qué conductas; por otro, quién establecía dicha barrera; y, finalmente, en función de qué intereses se fijaba. Como se puede suponer la aclaración de estas cuestiones remite, en el caso de El Salvador en el siglo XIX, a los hechos que ya se han descrito y la fijación de los límites por las leyes guardaba una relación directa con la relación de fuerzas existente entre las diferentes clases sociales de la sociedad, en este caso la salvadoreña. En ella eran los grandes propietarios de tierra, los comerciantes y los poseedores de capital o de fuertes recursos monetarios quienes estaban en mejores condiciones de ocupar altos

32. *Diario...*, 26 de junio de 1880.

33. Ver, entre otras, actas municipales en *Diario...*, 3, 15, 16, 17, 18 de enero de 1880,

34. FRIEDRICH, Carl J, «Corruption... *cit.*, p.15.

cargos en la administración de Estado y de influir en la aprobación de una legislación a la medida de sus intereses.

En otras palabras, era la clase dominante —que en El Salvador del siglo XIX actuaba prácticamente sin necesidad de llegar a ningún grado de consenso con otros sectores de la sociedad, lo que procedía de su origen colonial— la que fijaba la barrera que separaba lo que era corrupción de lo que no lo era. Esta constatación pone en evidencia el carácter de clase del Estado lo cual, por cierto, es algo que apenas se ha tenido en cuenta hasta ahora en el análisis de la corrupción. Conviene recordar que, a diferencia de cómo lo ha entendido la historiografía liberal tradicionalmente, el Estado no era —ni es— un todo homogéneo.<sup>35</sup> En El Salvador y otros Estados latinoamericanos, en el siglo XIX miembros de la oligarquía ocupaban directamente cargos en los altos poderes del Estado y en otros órganos relevantes de la administración —desde fines del siglo XIX y en el XX la situación es diferente, como se comentará más adelante— y, como se ha visto, disponían y disfrutaban de una legislación *ad hoc* para sus actividades económicas. Sin embargo, otros niveles inferiores de la administración eran ocupados por miembros de sectores sociales menos o nada poderosos, aunque a veces protegidos y utilizados por aquéllos,<sup>36</sup> que no tenían posibilidad de influir en la redacción de las leyes ni, llegado el caso, de modificar su contenido de acuerdo a sus intereses. Dada esta diferencia social en los cargos de la administración del Estado, en última instancia, no era tan importante la modalidad de corrupción que pudiera cometerse, sino la clase o el sector social de quien la cometía y cuál era su posición en el aparato del Estado o su vinculación con él.

Pero todo ello se aprecia del mismo modo en el estratégico terreno de la gestión de la Hacienda pública.

#### IV

La Hacienda pública es un instrumento esencial de cualquier Estado desde la antigüedad. Es el aparato que recauda los recursos con los que debe funcionar el propio Estado y desde el que eventualmente el poder político planifica su distribución en los diferentes gastos que estima oportunos. El Salvador tenía en el siglo XIX una estructura fiscal y financiera parecida a la de otros países recién independizados de la antigua América española.<sup>37</sup> Las oligarquías —que no burguesías— que hicieron las independencias no estaban dispuestas a contribuir a los gastos imprescindibles para la construcción de los nuevos estados y por ello desarrollaron un sistema fiscal extraordinariamente regresivo,

35. THWAITES REY, Mabel (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

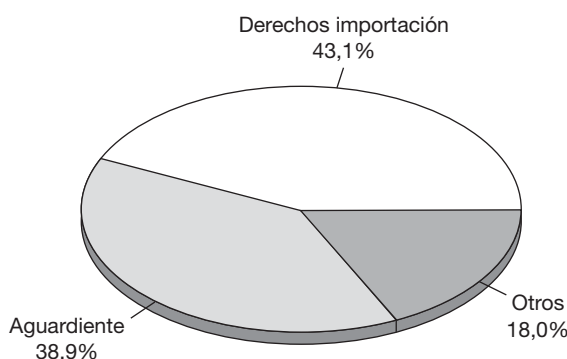
36. *El Constitucional*, 2 de enero de 1868.

37. TANTALEÁN ARBULÚ, Javier, *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX*, CEDEP, Lima, 1983; PERALTA RUIZ, Víctor e IRUROZQUI VICTORIANO, Marta, *Por la concordia, la fusión y el unitarismo: estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid, CSIC, Madrid, 2000.

en el que no se incluían rentas directas que afectaran a sus propios ingresos o a sus patrimonios. Precisamente por ello los ingresos fiscales resultaron ser desde los primeros momentos de la independencia manifiestamente insuficientes para cubrir las necesidades iniciales que, lógicamente, se orientaban a gastos militares en mayor medida que a otros. Como consecuencia de esta situación, para cubrir el déficit surgido en los primeros años de la independencia, la oligarquía recurrió al crédito externo, sobre todo en Inglaterra y así nació lo que en varios de los nuevos países hispanoamericanos, incluido El Salvador, se pasó a llamar la «deuda inglesa».<sup>38</sup>

Durante casi todo el siglo XIX en muchos de aquellos países las principales rentas de Hacienda procedían de los derechos aduaneros de importación y de algún gravamen, igualmente de carácter indirecto, sobre los productos de mayor consumo por la población que, en el caso de El Salvador —así como de otros— resultó ser el aguardiente. Durante muchos años en este país ambas rentas supusieron el torno al 80 % de total de los ingresos públicos, como queda reflejado en el Gráfico 1.

GRÁFICO 1. 1874 - ingresos - Total 1.222.015 pesos



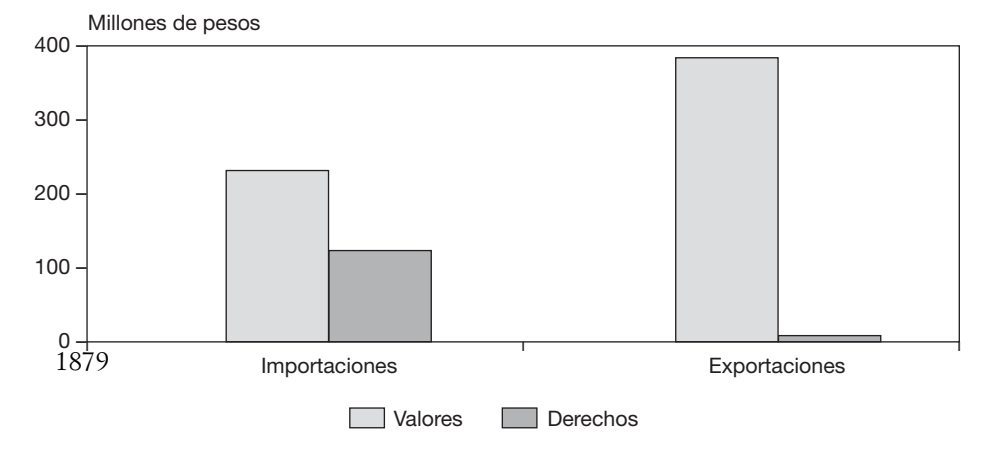
FUENTE: Memoria de la Secretaría de de Hacienda y Guerra de El Salvador. 1875.

Para dar una sencilla idea del privilegiado trato que los sectores de la oligarquía se daban a sí mismos en la redacción de las leyes que regulaban los derechos e impuestos de la Hacienda, puede compararse el peso fiscal que se aplicaba a las importaciones, que serían consumidas por gran parte de la población repercutiendo sus altos niveles sobre los precios de los artículos, con el que gravaba a las exportaciones, que lógicamente podía afectar a los beneficios de los miembros de la oligarquía como productores o exportadores. Hay que recordar que, desde los últimos años de la década de 1870, el café se

38. MARICHAL, Carlos, *A Century of Debt Crisis in Latin America. From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton University Press, Princeton, 1989.

había constituido en el primer producto de exportación de El Salvador como consecuencia de su creciente precio en el mercado internacional. El Gráfico 2 recoge para 1879 esta diferencia en ambos espacios del comercio exterior.

GRÁFICO 2. Importaciones y exportaciones. Valores y derechos recaudados.



FUENTE: Memoria de la Secretaría de de Hacienda y Guerra de El Salvador. 1880.

Es evidente que el consumo general de la población se vio perjudicado con precios crecientes por la existencia de una estructura fiscal tan regresiva, máxime cuando, debido al creciente déficit de la Hacienda, el tipo fiscal aplicado a las importaciones llegó a alcanzar el 110 % sobre el valor de aforo de las mercancías a fines de la década de 1880. Mientras tanto la oligarquía percibía el valor de sus exportaciones prácticamente libre de impuestos.

Con esta legislación tan favorable en el terreno de la Hacienda —no olvidar que no existían impuestos sobre rentas o patrimonio—, la oligarquía conseguía blindar las grandes ganancias obtenidas en la esfera de la producción de mercancías, como el café. A dicha legislación había que añadir la que le permitía emprender negocios privados al amparo del Estado, y el conjunto de toda ella era aprobada por la oligarquía en su beneficio. De esta forma resultaba muy difícil, por innecesario, que sus miembros cometieran delitos de corrupción en el ámbito fiscal. En otras palabras, la clase dominante salvadoreña había situado la barrera fiscal en una posición tan beneficiosa que ni siquiera tenía necesidad de recurrir a prácticas que le permitieran preservar sus ingresos, puesto que éstos permanecían casi exentos de gravámenes. Todo esto era posible gracias al alto grado de dominio social que ejercía la clase en el poder sobre el conjunto de la sociedad en el siglo XIX. Sin embargo, al igual que se señaló arriba, los funcionarios de menor nivel sí es-



taban expuestos a cometer delitos en el plano fiscal por cometer hurtos o fraudes en el manejo de los recursos que por razón de sus cargos tenían que manejar.

## V

Ahora bien, retomando la lógica planteada en el apartado III y yendo al terreno del análisis histórico, ¿es conveniente y lógico que la historiografía, a la hora de explicar el funcionamiento de las sociedades y los casos de corrupción política, deba dar por buenas las barreras legales establecidas y aprobadas por las clases dominantes, las cuales fijaban los límites de lo que era o no era corrupción? Si dichas barreras legales son variables de una sociedad a otra, y si dicha variación tiene una fuerte dependencia de la relación de fuerzas existentes en cada una de aquellas ¿no es razonable detenerse a analizar qué criterios e intereses han guiado en cada caso que los límites legales para determinadas prácticas se hayan fijado en términos más estrictos o más laxos y, a su vez, relacionarlo con los grados de consenso existentes en cada sociedad?

Y, considerado desde otro punto de vista, dado que los miembros de las clases dominantes en cada sociedad —o sus agentes, como son hoy día los partidos políticos— han situado en el pasado y en el presente las barreras legales —incluidas las fiscales— a su conveniencia desde sus puestos en la administración, sobre todo en el legislativo, ¿no es plausible pensar que este hecho ha sido una forma de sacar provecho personal a partir de su situación o de su influencia en el aparato del Estado? O, dicho de otra forma, ¿no ha sido esto también otra forma de corrupción?

Como mínimo puede afirmarse que con estos comportamientos, por una parte los legisladores del siglo XIX en El Salvador y otros países latinoamericanos en la fase de ascenso del liberalismo, pero, por otra, también en el siglo XXI, en un país como España en los años del triunfo del neoliberalismo, incumplen un principio tan importante en todos los terrenos de la vida de una democracia burguesa como es el de la proporcionalidad. Éste, que es un principio esencial en todos los planos del funcionamiento de las sociedades como, por ejemplo, en el terreno judicial y específicamente penal, es sin embargo absolutamente ignorado en el ámbito fiscal y económico, en general. Sería absurdo pretender comparar un pequeño país centroamericano en el siglo XIX con otro europeo en el siglo XXI. El Salvador en el XIX tenía una sociedad básicamente agraria con un artesanado muy básico, mientras que España es hoy un país con 47 millones de habitantes, de peso industrial —aunque este sector está profundamente afectado por la actual coyuntura— y financiero. La complejidad de su economía, de su estructura jurídica y, en términos generales, de su sociedad, dista un abismo de lo que caracterizaba a El Salvador hace más de un siglo. Pero los principios esenciales que manejaban quienes dominaban este país entonces sí pueden compararse con los que utilizan quienes gobiernan actualmente España. Así, de forma análoga a las desigualdades que contemplaban las leyes fiscales allí, en la España del siglo XXI las leyes establecen que a ciertos trabajadores la Hacienda pública le puede retener en torno al 30 % de sus ingresos salariales, mientras que los beneficios

empresariales de las grandes corporaciones tributan a menos del 5 % gracias a deducciones y ventajas establecidas para ellas, o que los beneficios financieros de las multimillonarias SICAV (Sociedades de inversión de capital variable) tributan al 1 %.<sup>39</sup> Además de ello y en caso de necesidad, los legisladores pueden recurrir, y lo hacen, a establecer prescripción de delitos fiscales, dilatar su persecución para dar lugar a que prescriban o decretar amnistías fiscales a los que, a pesar de las facilidades dadas, hayan llegado a evadir el pago de impuestos y hayan sacado sus recursos a paraísos fiscales.

Añadido a todo ello, la consecuencia era en el siglo XIX y lo es en el XXI que en los países que se comentan, debido a esta estructura de rentas de la Hacienda que restringe fuertemente los ingresos públicos por proteger los intereses de la clase dominante, los respectivos Estados sufrían y sufren lógicamente serios déficits fiscales, que generan graves deudas públicas. Esto conduce [por economía del lenguaje, me expresaré solo en presente] a los parlamentos y los gobiernos de los países que se están comentando a aprobar leyes —incluidos los presupuestos generales— que recortan de forma drástica derechos y gastos sociales que contribuyeran a un mayor equilibrio e inclusión social; en suma, a reducir no solo el precio sino también el coste social de la mano de obra. Pero, por otra parte, aun así los déficits públicos que se originan no pueden ser saldados y se tratan de equilibrar con créditos externos e internos, produciéndose la perversión fiscal y financiera de que quienes, por una parte, proporcionalmente pagan menos impuestos al Estado —esto es, la oligarquía en El Salvador y la alta burguesía en España—, por otra le prestan al mismo Estado para cubrir su deuda y cobran intereses de la Hacienda pública.

En cualquier caso, a pesar de las ventajosas condiciones fiscales de las que disfruta la alta burguesía en el caso español y que harían difícil la comisión de delitos en este terreno, la complejidad económica y legal —y ésta no es casual— en la que se mueve la economía de este país, proporciona espacios suplementarios de acción que sectores empresariales han aprovechado para sumar a sus extraordinarias ganancias otras procedentes de cohechos, sobornos y/o evasiones fiscales de recursos legales e ilegales, a veces en connivencia con y para beneficio de algunos partidos políticos. Esto ha contribuido a conformar el ambiente asfixiante de corrupción en que vive la España actual.

Todo ello, al igual que lo que sucedía en El Salvador del siglo XIX, constituye, como se indicó, una flagrante quiebra del principio de proporcionalidad que debería regir la vida de las sociedades y supone la existencia de un sistema fiscal extraordinariamente regresivo que corrompe y degrada, en suma, el más mínimo sentido del equilibrio e inclusión social. De cualquier modo, éstos son solo casos extremos de un modelo económico que, aunque sin llegar a estos límites, pervive y se reproduce, desde la propiedad privada, gracias a la conversión en mercancía de lo que es una cualidad inherente a la naturaleza humana, esto es, el trabajo; una mercancía, por otro lado, cuyo precio no puede fijar su propietario, es decir, el trabajador, sino que lo fija el comprador, esto es, el empresario,

39. Ver *El Economista*, (Madrid), 2 de agosto de 2013 y 28 de febrero de 2014, respectivamente.

quien así mismo transforma posteriormente el producto del trabajador en valor de mercado en su propio beneficio reproduciendo con ello su capital.

## VI

A la vista del anterior análisis, sin dejar de valorar en absoluto toda la tradición de casos de corrupción que la historiografía se ha encargado de analizar hasta hoy y con el intento de comprender mejor la riqueza de las relaciones que se establecen en el seno de todas las sociedades, este trabajo concluye con una propuesta que puede resumirse en tres puntos:

1. que el concepto de corrupción política que se ha venido utilizando generalmente en el estudio de este fenómeno no ha tenido en cuenta la naturaleza y el sentido del marco jurídico de cada caso, el cual condicionaba el punto de partida que conducía a la calificación de corrupción. Por el contrario, se ha trabajado tomando dicho marco jurídico como una realidad dada e incuestionable.

2. que este punto de partida, es decir el marco jurídico o barrera legal tiene una lógica en sí misma que responde a la relación de fuerzas existente en el seno de cada sociedad; dicho marco o barrera es, además, la que determina los posibles márgenes de la corrupción en cada sociedad, en cuanto a la capacidad de maniobra política y económica de los sujetos —si bien su magnitud no siempre es cuantificable en términos monetarios—; y tiene un carácter clasista. Este carácter puede incluir cierto grado de consenso de intereses sociales diferentes, pero nunca pierde el principio de poder de la clase dominante que es la que, en última instancia marca la naturaleza del Estado.

3. que, derivado de todo ello, los historiadores no debieran seguir siendo cautivos de la legislación establecida por la clase dominante al analizar el fenómeno de la corrupción política. Por el contrario, el propio proceso de redacción y aprobación de la norma merece ser objeto de análisis, por cuanto refleja el grado mayor o menor de articulación social, y, finalmente, la fijación de determinadas barreras legales pudiera ser considerada en sí misma como el resultado de un acto de corrupción en el sentido expresado arriba.

## Bibliografía

- ACOSTA Antonio, «La formación del Estado Moderno y la Hacienda colonial a comienzos del siglo XVI», en BERENGUER CEBRIÁ, Ernest (ed.). *De la Unión de Coronas al imperio de Carlos V*, Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Carlos V y Felipe II, Madrid, 2001, pp. 463-496.
- FRIEDRICH, Carl J., «Corruption Concepts in Historical Perspective», en HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michel y LEVINE, Victor T. (eds.) (1989). *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 1989, pp. 15-24.

- GOLTE Jürgen, *Repartos y rebeliones. Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*, IEP, Lima, 1980.
- HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michel y LEVINE, Victor T. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 1989.
- HISTORIA del Órgano Legislativo de la República de El Salvador. 1824-2006, Imprenta Albachrome, San Salvador, Tomo I, 2006.
- KIERNAN, V. G., *State and Society in Europe. 1550-1650*, Basil Blackwell, Oxford, 1980.
- KLAVEREN, Jacob von, «The Concept of Corruption», en HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michel y LEVINE, Victor T. (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 1989, pp. 25-28.
- MARICHAL, Carlos Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America. From Independence to the Great Depression, 1820-1930*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- MORENO CEBRÁN Alfredo, *El corregidor de indios y la economía peruana del siglo XVIII*, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo, Madrid, 1977.
- PERALTA RUIZ, Víctor e IRUROZQUI VICTORIANO, Marta, *Por la concordia, la fusión y el unitarismo: estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*, CSIC, Madrid, 2000.
- PIETSCHMANN, Horst, «Burocracia y corrupción en Hispanoamérica colonial. Una aproximación tentativa». *Nova Americana*, Torino, 1982, vol. 5, pp. 11-37.
- QUIROZ, Alfonso, *Corrupt Circles. A History of Unbound Grafts in Peru*, Woodrow Wilson Center and The Johns Hopkins University Press, Washington and Baltimore, 2008.
- TANTALEÁN ARBULÚ, Javier, *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX*, CEDEP, Lima.
- THWAITES REY, Mabel (comp.), *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.
- TORRES-RIVAS, Edelberto, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, EDUCA, San José, 1971.
- , «La nación. Problemas teóricos e históricos» en LECHNER, Norbert (ed.). *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI, México, p. 87-132.
- ULLOA, Modesto, *La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Librería Sforzini, Roma, 1963.